



le 17 août 2010 / Prv  
N° de référence: J313-0076

---

## **Révision partielle de l'Ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Ordonnance sur les maisons de jeu, OLMJ; RS 935.521)**

### **Rapport explicatif pour l'audition**

---

#### **I Contexte**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Loi sur les maisons de jeu, LMJ; RS 935.52), le marché et, par voie de conséquence, la taille de certaines maisons de jeu se sont développés rapidement au-delà de la dimension attendue par le législateur. Sur la base du rapport de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) "Paysage des casinos en Suisse, situation fin 2009", le Conseil fédéral a décidé le 24 mars 2010 d'adapter par le biais de l'ordonnance sur les maisons de jeu les critères de distinction entre les casinos de type A et B. La limite du nombre d'appareils à sous pour les maisons de jeu de type B passe de 150 à 250 (avec possibilité d'une augmentation supplémentaire dans des cas particuliers dûment justifiés), la limite du montant maximal du jackpot est augmentée à 200'000 francs et la limitation à un seul système de jackpot est abrogée. La distinction fondamentale voulue par le législateur entre maisons de jeu de type A et B doit toutefois être conservée : les distinctions les plus importantes (possibilité d'imposition par les cantons d'implantation, limitation des mises et des gains, nombre limité de jeux de table et interdiction de mise en réseau des jackpots - le tout pour les maisons de jeu de type B) demeurent inchangées.

Le Conseil fédéral a exigé, en outre, de créer une base légale afin de pouvoir ordonner aux maisons de jeu l'emploi de dispositifs techniques de surveillance des jeux de table.

Vu l'expérience pratique de ces dernières années, une refonte des dispositions de l'ordonnance d'exécution relatives à la garantie de la bonne réputation et d'une activité commerciale irréprochable de la maison de jeu et des personnes liées s'impose également (art. 12, al. 1 LMJ).

## II Explications

### **Explications générales sur les articles 5, 5a, 5b, 5c, 6 et 22, al. 3 (dispositions d'exécution de l'art. 12, al. 1 LMJ)**

Les expériences faites jusqu'à ce jour dans le traitement des dossiers des données personnelles permettent désormais de considérer de manière différenciée les personnes devant remettre un dossier à l'autorité de surveillance en fonction de leurs liens directs ou indirects à une maison de jeu. L'article de base, à savoir l'art. 12 de la loi sur les maisons de jeu, exige que le requérant, ses principaux partenaires commerciaux, leurs ayants droit économiques, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droit économiques "jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable". La disposition légale ne prévoit pas que les dossiers de données personnelles de (presque) toutes les personnes liées à une maison de jeu (voir la version actuelle de l'art. 5) doivent être présentés systématiquement à la CFMJ; le contrôle de la bonne réputation peut aussi être assuré par d'autres mesures. Les dispositions révisées (en particulier l'art. 5, voir ci-après) fixent les cercles de personnes énumérés par la loi et des personnes exerçant des fonctions importantes pour lesquels l'autorité de surveillance examine les dossiers .

Néanmoins, il faut s'assurer que les maisons de jeu disposent aussi des dossiers des cercles des autres personnes qui lui sont liées et qu'elles les contrôlent. Sinon elles ne sont guère en mesure d'assurer la condition d'octroi de la concession relative à la bonne réputation. L'autorité de surveillance doit de son côté examiner si l'activité de la maison de jeu à ce sujet est appropriée et réalisable. C'est pourquoi le nouvel alinéa 3 de l'article 22 demande explicitement que le système de gestion de la qualité de la maison de jeu couvre aussi le domaine "bonne réputation / activité commerciale irréprochable". Cette approche correspond au concept de contrôle en vigueur (ch. 153.6 du message de la LMJ; FF 1997 III 137).

#### **Article 5**

Là où il est nécessaire que l'autorité entreprenne elle-même certains contrôles directs de dossiers de données personnelles, l'OLMJ doit contenir des règles claires (voir ci-dessus), tout en tenant également compte des principes contenus dans le droit de la protection des données.

Contrairement à la version actuelle, les dossiers du personnel de direction, des membres des organes des ayants droit économiques, des membres des organes des principaux partenaires commerciaux et des ayants droit économiques des principaux partenaires commerciaux et les membres de leurs organes doivent être remis uniquement sur requête de la commission. Ceci sera notamment le cas lors d'un manque de clarté sur l'arrière-plan, lors de doutes sur des personnes et des sociétés pour lesquelles aucune autre information n'est disponible. L'alinéa 2 s'applique également dans le cadre de l'octroi de nouvelles concessions. La maison de jeu doit de son côté, s'assurer d'une manière appropriée que ces personnes importantes qui lui sont liées jouissent d'une bonne réputation. Ceci doit ressortir du système de gestion de la qualité susmentionné. Il n'est par contre pas nécessaire que le contenu des dossiers soit défini par l'OLMJ et que ceux-ci soient examinés par la CFMJ.

Les alinéas 2 et 3 de l'art. 5 en vigueur concernant les dossiers des ayants droit économiques sans influence déterminante (moins de 5%) et le personnel ne faisant pas partie de la direction, dont la présentation est laissée déjà aujourd'hui au pouvoir d'appréciation de la commission, sont désormais couverts par l'art. 5, al. 2 (sur requête).

Le personnel de direction qui n'est pas membre de la direction doit à l'avenir remettre également un dossier seulement sur requête. En contrepartie, le nouvel art. 5c formalise l'exigence à remplir par la maison de jeu qui doit prouver les connaissances spécialisées nécessaires et l'expérience suffisante à la conduite d'une maison de jeu de son personnel de direction (voir art. 12); voir aussi ci-après.

#### **Article 5a**

Les exigences des art. 5 et 6 en vigueur ont été nouvellement structurées. Les exigences pour les personnes morales et pour les personnes physiques sont présentées séparément et sont complétées ou précisées sur la base des expériences réalisées (en particulier la lettre e de l'article 5 alinéa 1 en vigueur : on exige désormais des données sur les principales activités et relations d'affaires et non plus un inventaire complet). Diverses exigences concernant la durée de validité des documents ont été, en outre, abrogées ou réduites.

Les principaux partenaires commerciaux sont souvent des sociétés actives au niveau international et connues dans le domaine de la surveillance des casinos, par exemple les fabricants d'appareils à sous. Il est ici souvent difficile de constituer un dossier selon les exigences suisses. Les dossiers ne sont parfois pas très pertinents. Au vu des possibilités de prise d'influence sur les maisons de jeu, il est néanmoins opportun que les maisons de jeu apportent à la CFMJ systématiquement la preuve de la bonne réputation de ces partenaires. Les nouvelles prescriptions contiennent pour ces raisons un devoir de production mais la forme est laissée libre (alinéa 4). Si l'arrière-plan ou les personnes en arrière-plan de la société ne sont pas connues, la CFMJ a toujours la possibilité d'exiger d'autres documents ou dossiers des personnes liées à la société (voir alinéa 5 et art. 5, al. 2 du projet).

Les expériences ont montré que dans de rares cas où le dossier standard ne donne pas de renseignements suffisants sur la bonne réputation, des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires. Dans le cadre de ceux-ci, la commission doit pouvoir exiger d'autres documents (alinéa 5).

#### **Article 5b**

Le devoir d'actualisation des dossiers était jusqu'ici réglé par le biais d'une circulaire aux maisons de jeu. Pour des raisons de hiérarchie de normes légales, une réglementation au niveau d'une ordonnance s'impose. Par la même occasion, la réglementation a été simplifiée et la charge pour les personnes concernées diminuée. A la place de diverses actualisations périodiques des dossiers entiers, une annonce sans retard lors des changements est opportune, les changements non importants demeurant réservés. Des actualisations globales (au moins tous les trois ans) s'imposent uniquement pour les personnes très étroitement liées à la maison de jeu (membres du conseil d'administration et de la direction).

#### **Article 5c**

Les dossiers du personnel de direction (pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un membre de la direction), (voir ci-dessus), doivent dorénavant être remis à la CFMJ uniquement sur requête. Les maisons de jeu doivent aussi, sans devoir de production, disposer des dossiers appropriés (partie du système de gestion de la qualité, voir art. 22). Il ressort de l'art. 12 OLMJ que les maisons de jeu doivent, lors des changements visés, prouver que le personnel de direction dispose des connaissances spécialisées nécessaires et de l'expérience suffisante à la conduite d'une maison de jeu. Puisque que l'autorité, comme on l'a vu, ne reçoit désormais plus de dossier du personnel de direction qui n'est pas membre de la direction, cette preuve

doit être formalisée. La démonstration de l'aptitude est importante pour l'autorité de surveillance afin de porter un jugement sur la capacité fonctionnelle de la maison de jeu.

#### **Article 6**

Est inclus dans l'art. 5a.

#### **Article 11, alinéa 2 première phrase**

Ne concerne que le texte français. Il s'agit d'un ajustement aux textes allemand et italien.

#### **Article 12, alinéa 1, lettre a**

Ne concerne que le texte allemand. La notion "Geschäftsführung" est terminologiquement trop imprécise dans cette disposition. Les personnes chargées de la direction opérationnelle de la maison de jeu sont concernées: les membres de la direction et le personnel de direction.

#### **Article 22, alinéa 3**

La limitation partielle des contrôles directs des dossiers de données personnelles par l'autorité de surveillance (voir ci-dessus, art. 5 ss) présuppose que les maisons de jeu appliquent des processus standardisés afin de garantir les conditions d'octroi de la concession relatives à la bonne réputation et à l'activité commerciale irréprochable. Cela doit en particulier comprendre le traitement (constitution, contrôle, actualisation, processus de remise des documents, etc.) de tous les dossiers de données personnelles, également pour ceux ne devant pas être remis à la CFMJ. Vu le transfert de l'activité de contrôle pour certains dossiers, une mention expresse des obligations en découlant s'impose au nouvel alinéa 3 de l'article 22.

#### **Article 30a**

La surveillance des appareils à sous présente un haut niveau de sécurité dans les maisons de jeu suisses. En effet, tous les événements sont enregistrés par le système électronique de décompte et de contrôle (SEDC) et ce de manière complètement automatique. Il en va autrement dans le secteur des jeux de table. Bien que le jeu soit surveillé par des collaborateurs du casino et filmé par des caméras vidéo, une surveillance étroite et continue des flux d'argent n'a cependant pas lieu.

Il ne peut par conséquent pas être exclu que de l'argent soit dérobé et puisse ainsi échapper au fisc. Des cas de tricherie au jeu par exemple sont envisageables (et ont déjà eu lieu), tout comme des paiements trop élevés par des croupiers (par inadvertance ou délibérément), des vols d'argent ou de jetons non détectés dans le flux financier (caisse-table de jeu-salle de comptée), des transactions incorrectes entre une table de jeu et la caisse, etc. Ces risques peuvent être totalement ou en partie écartés par une surveillance technique et électronique des tables de jeu. Suite aux développements technologiques de ces dernières années, plusieurs systèmes de surveillance électronique se trouvent aujourd'hui sur le marché. L'obligation de garantir une exploitation sûre et transparente des jeux est du ressort des maisons de jeu. C'est pourquoi il incombe en premier lieu à celles-ci d'acquérir de tels systèmes. Toutefois, l'autorité de surveillance doit pouvoir exiger la mise en service de tels systèmes si nécessaire.

#### **Article 48**

La limitation actuelle à 150 appareils à sous dans les casinos de type B sert à la distinction voulue par le législateur entre les maisons de jeu de type A et B. Cependant la loi n'en précise pas le nombre. Une augmentation modérée reste dans le cadre de la volonté du législa-

teur, qui prévoyait que les casinos de type B soient des successeurs de fait des anciens kur-saals. Aujourd'hui, seules quelques maisons de jeu ont atteint la limite de 150 appareils à sous; vraisemblablement seules celles-ci devraient faire usage de la nouvelle réglementation. La sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux peuvent, en outre, être augmentées puisque dans quelques maisons de jeu de type B qui ont atteint la limite, des files se forment parfois devant les appareils à sous, ce qui peut entraîner des situations confuses. De plus, une élévation du nombre maximal d'appareils à sous dans les maisons de jeu de type B peut générer des recettes fiscales supplémentaires pour la Confédération et les Cantons.

#### **Titre précédant l'article 49**

Il n'existe aucune raison de limiter les systèmes de jackpot des maisons de jeu de type A et B qu'au secteur des automates à sous. La restriction actuelle par le titre précédant l'art. 49 (qui au surplus n'a pas été reprise par le texte de l'article lui-même) s'explique par le fait qu'auparavant les systèmes de jackpot aux jeux de table n'étaient pas une question d'actualité. Ceci est inclus dans la modification, et la limitation restreindrait inutilement et sans raison le marché.

#### **Article 49**

La disposition actuellement en vigueur, qui sert à marquer la distinction entre maisons de jeu de type A et B, distinction voulue par le législateur, se retrouve uniquement au niveau de l'ordonnance. L'évolution technologique actuelle comme par exemple le système de jackpot multi-level accepté par la jurisprudence fédérale rend cette distinction obsolète.

#### **Article 57 alinéa 2**

Cette disposition de l'ordonnance servait également à marquer la distinction entre maisons de jeu de type A et B, distinction voulue par le législateur. Puisqu'il s'agit d'une limitation du marché, une abrogation totale serait inopportune, car elle ne correspondrait pas à la prescription de l'art. 8 LMJ qui prévoit une limitation des gains pour les maisons de jeu de type B par rapport aux maisons de jeu de type A. Cependant, une augmentation modérée est opportune eu égard à la situation actuelle dans le secteur des jeux.

#### **Article 104 alinéa 1 lettre h**

Cette modification est la conséquence du changement de l'art. 5 étant donné que moins de dossiers sont remis systématiquement à l'autorité de surveillance.

### **III Conséquences**

Les augmentations prévues de l'offre de jeu devraient conduire à une augmentation du produit brut des jeux de certaines maisons de jeu de type B et provoquer ainsi une légère augmentation des recettes fiscales pour la Confédération et les Cantons (selon le développement du marché). La concurrence face aux maisons de jeu de type A ne devrait, par contre, pas augmenter de manière déterminante. Les autres modifications de l'ordonnance n'ont pas de conséquences marquées en matière de personnel et de finances ni auprès des maisons de jeu, ni auprès de la Confédération.

### **IV Entrée en vigueur**

1<sup>er</sup> janvier 2011